EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 19462/12
Puiu BALTA
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 16 janvier 2018 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits, *président,*
André Potocki,
Lado Chanturia, *juges,*

et de Anne-Marie Dougin, *greffière adjointe de section f.f.*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 27 mars 2012,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Puiu Balta, est un ressortissant roumain né en 1968. Il est représenté devant la Cour par Me H. Braun, avocat à Paris.

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, F. Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

4. À compter du mois d'avril 2009, avec plusieurs autres personnes, le requérant s'installa dans des caravanes sur le territoire de la commune de La Courneuve, dans une impasse à proximité d'une voie publique ouverte à la circulation.

5. Le 2 novembre 2009, en application de la loi n° 2000-164 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, une aire d'accueil des gens du voyage fut ouverte sur la commune de La Courneuve. En conséquence, conformément à l'article 9-I de cette loi (paragraphe 15 ci-dessous), le maire prit un arrêté interdisant le stationnement des caravanes non attelées dans toutes les voies de la commune, sauf sur les aires de stationnement prévues à cet effet, à partir du lundi 2 novembre 2009.

6. Par une lettre du 29 décembre 2009, et en raison du stationnement effectué en violation de l'arrêté précité, le maire demanda au sous-préfet de mettre en œuvre la procédure de mise en demeure des occupants de l'impasse en vertu de l'article 9-II de la loi de 2000 modifiée (paragraphe 15 ci-dessous) en raison notamment des désagréments majeurs causés aux entreprises y exerçant leur activité et des troubles à la salubrité, à la sécurité et à l'ordre public établis par un rapport de police.

7. Par une décision du 29 décembre 2009, le préfet de la Seine-Saint-Denis mit en demeure le requérant et les autres occupants en stationnement illicite de quitter les lieux dans le délai de vingt-quatre heures.

8. Le 30 décembre 2009, le requérant demanda l'annulation de la mise en demeure devant le tribunal administratif de Montreuil.

9. Par un jugement du 4 janvier 2010, le tribunal considéra que les dispositions de l'article 9-II de la loi précitée étaient applicables et rejeta la demande du requérant en raison des troubles établis par le rapport de police.

10. Le 1er mars 2010, le requérant fit appel du jugement et présenta un mémoire distinct dans lequel il demanda la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au Conseil d'État. Dans ce mémoire, il fit valoir que les dispositions des articles 9 et 9-1 (ce dernier concernant l'interdiction de stationnement possible même dans les communes n'ayant pas ouvert d'aire d'accueil, disposition non en cause en l'espèce) de la loi de 2000 dans sa rédaction issue de la loi de 2007 précitée portaient atteinte à la liberté d'aller et venir et étaient contraires au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il dénonça un régime dérogatoire au droit commun, défini par des considérations ethniques, et un traitement discriminatoire imposé aux gens du voyage : il fit notamment valoir que les pouvoirs de police prévus par l'article 9-II étaient dérogatoires au droit commun, l'expulsion d'occupants sans titre supposant normalement l'intervention du juge civil ou du juge administratif.

11. Par une décision du 28 mai 2010, le Conseil d'État renvoya la QPC au Conseil constitutionnel. Dans son mémoire à l'appui de la QPC, le requérant avança que les dispositions contestées étaient contraires au principe d'égalité puisqu'elles visaient à interdire aux « gens du voyage » et à eux seuls, de stationner en dehors des aires d'accueil, et restreignaient la liberté d'aller et de venir sur une base ethnique.

12. Par une décision du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel jugea les dispositions contestées conformes à la Constitution. Il indiqua qu'elles étaient fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire, distinction reposant sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers. Sur la liberté d'aller et venir, le Conseil constitutionnel considéra que, eu égard aux conditions et garanties posées pour une évacuation forcée, et au fait que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés.

13. Par un arrêt du 30 décembre 2010, la cour administrative d'appel de Versailles confirma le jugement du 4 janvier 2010.

14. Le requérant ne se pourvut pas en cassation contre cet arrêt, sa demande d'aide juridictionnelle ayant été rejetée au motif qu'aucun moyen sérieux de cassation ne pouvait être relevé.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

15. S'agissant des dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est renvoyé à la partie droit interne de l'arrêt *Winterstein et autres c. France* (n° 27013/07, §§ 50-57, 17 octobre 2013). En particulier, les articles 1er et 9 de la loi du 5 juillet 2000 modifiée prévoient ce qui suit :

Article 1er

« Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. (...) »

Article 9

« I. Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. (...)

II.- En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 euros d'amende.

II bis.- Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

III.- Les dispositions du I, du II et du II bis ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code. (...) »

16. L'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit ce qui suit :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : 1) S'il exerce une activité professionnelle en France ; 2) S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille (...) de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ; (...) ».

GRIEFS

17. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4, le requérant se plaint de ce que le dispositif d'expulsion des

« gens du voyage » prévu par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 modifiée est contraire au principe de non-discrimination en ce qu'il restreint, sur une base ethnique, la liberté de circulation, qui inclut la liberté de stationnement. Il soutient que les dispositions litigieuses « visent à interdire aux gens du voyage et à eux seuls de stationner en dehors des aires d'accueil qui leur sont réservées ».

EN DROIT

18. Le requérant allègue la violation de l'article 14 de la Convention, combinée avec l'article 2 du Protocole nº4. Ces dispositions se lisent comme suit :

Article 2 du protocole nº 4

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. (...)»

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

19. Le Gouvernement fait valoir à titre principal que l'article 14 est inapplicable en l'espèce car le requérant ne se trouvait pas « régulièrement » sur le territoire français au sens de l'article 2 du Protocole nº 4 à la Convention.

20. Le Gouvernement rappelle que les ressortissants étrangers ne peuvent invoquer la liberté de circuler librement sur le territoire d'un État et d'y choisir librement leur résidence que s'ils se trouvent régulièrement sur le territoire concerné, étant précisé qu'il revient aux autorités nationales de déterminer les conditions dans lesquelles un séjour peut être regardé comme régulier (*Piermont c. France*, 27 avril 1995, § 49, série A nº 314).

21. Il indique que les ressortissants des États membres de l'Union européenne disposent du droit de séjourner en France s'ils remplissent l'une des deux conditions posées par l'article L. 121-1 du CESEDA, à savoir s'ils disposent soit d'une activité professionnelle, soit de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille ainsi que d'une assurance maladie. En l'espèce, il fait valoir que le requérant n'a apporté aucun élément de nature à prouver qu'il remplissait l'une de ces conditions durant la période de stationnement dans l'impasse. En conséquence, il considère que le requérant ne peut se prévaloir du droit à la libre circulation garanti par l'article 2 du Protocole nº4.

22. Le requérant n'a pas répondu aux observations du Gouvernement.

23. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses.

24. Il convient donc d'établir si le grief du requérant, portant sur la restriction alléguée à son droit de circuler librement, tombe dans le champ d'application de l'article 2 du protocole n°4.

25. La Cour rappelle que cette disposition n'est applicable qu'à une personne qui se trouve « régulièrement » sur le territoire d'un État, les critères et les exigences de régularité du séjour relevant en premier lieu du droit interne. Elle rappelle également que cette disposition ne saurait s'interpréter comme reconnaissant le droit pour un étranger de résider ou de continuer à résider dans un pays dont il n'est pas ressortissant, et ne régit en aucune manière les conditions dans lesquelles une personne a le droit de résider dans un État (*Kemal Yildirim c. Roumanie* (déc.), n° 21186/02, 20 septembre 2007, *Sunday E. Omwenyeke c. Allemagne* (déc.), n° 44294/04, 20 novembre 2007).

26. En l'espèce, la Cour observe, avec le Gouvernement, que le requérant n'apporte aucun élément permettant de justifier de la régularité de son séjour sur le territoire français au-delà de la période de trois mois prévue par l'article L 121-1 du CESEDA. Dès lors, elle conclut que le requérant ne peut invoquer le droit de circuler librement garanti par l'article 2 du Protocole n° 4, ce qui rend l'article 14 inapplicable.

27. Partant, il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 février 2018.

Anne-Marie Dougin
Greffière adjointe f.f.

Mārtiņš Mits
Président